

第3期プーチン政権におけるロシア極東地域発展の 国家戦略の概要

著者	平泉 秀樹
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジアの出来事
ページ	1-32
発行年	2015-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00049542

第3期プーチン政権におけるロシア極東地域発展の国家戦略の概要

地域研究センター 平泉秀樹

はじめに

2012年3月の大統領選挙で当選したプーチン首相(当時)は、同年5月に第3期目(2012年5月～2018年5月)のプーチン政権を発足させた。このプーチン政権における最重要課題のひとつは、「極東地域」ⁱを社会経済的に発展した地域にするということである。

プーチン大統領は2000年にエリツィン大統領の後継者として第1期目のプーチン政権(2000年5月～2004年5月)をスタートさせたが、そのときに掲げた最重要課題のひとつがやはり「極東地域を発展させる」ことであった。極東地域の発展という困難な課題に不退転の意志で取り組むことを表明した第1期プーチン政権以後、第2期プーチン政権(2004年5月～2008年5月)、メドベージェフ政権(2008年5月～2012年5月)の下でも極東地域の発展に関する政策は実施されたが、第3期目に入ったプーチン大統領によれば、極東地域の経済成長は2010年にはロシア全体の平均を上回るようになったものの、発展のテンポと質、住民の生活水準は満足いくものではなく、極東地域は依然としてアジア太平洋諸国からもロシアの他地域からも立ち遅れているⁱⁱ。こうして、「極東地域の発展」は、依然として現在も政権の最重要課題のひとつであり続けている。

「極東地域の発展」は、ロシア政府が実施している様々な地域政策のひとつであるが、第1期プーチン政権以降の全ての政権がこの課題を特に政権の最重要課題のひとつとするのには、極東地域が国内の他地域とは異なる地政学的状況とロシア経済の発展にとって特別な意味を持っているからに他ならない。

ロシアの政権はこれまで極東地域を発展させるために、インフラ整備を主目的とした大規模な国家投資、特別経済ゾーン(особый экономический зон=ОЭЗ)の設置、極東地域全領域における新規投資企業への優遇税制の適用、中国東北地方との国境地域における共同投資計画等々、様々な政策を実施してきた。ロシアでは、これら政策は「戦略」や「プログラム」などの名称をつけた一群の政策方針文書によって体系化されている。2013年にはこれら文書の中でも具体的な実施内容を定める「国家プログラム」の政府決定を巡って、プーチン大統領がメドベージェフ政府に対して厳しく批判するという出来事が起きた。大統領は、プログラム作成責任者である極東発展相を罷免するとともに、新たなプログラムを作成させた。この出来事は、「極東地域の発展」を巡る大統領の高い要求(理想)とそれを実行できるだけのロシアの現実的な財政力との乖離、中央と地方の思惑の違いを露呈させることとなった。

極東地域の発展に関する政権の政策は、政策方針文書体系の策定のほかに、政策実施の管理システム、法体制や融資組織など複合的な構造をなしているが、本稿では第3期プーチン政権で策定された文書体系にしたがって極東発展の方向を見ていくこととする。

ところで、先述の政策文書体系は、2009年に政府決定された「2025年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展戦略（以下、発展戦略）」ⁱⁱⁱ、2013年に一旦政府決定されたもののプーチン大統領の厳しい批判を受け2014年に再度政府決定された国家プログラム「極東とバイカル地域の社会・経済発展」（以下、国家プログラム^{iv}）、および国家プログラムが具体化された特別連邦プログラム「2018年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」^vとして体系化されている。また、2015年1月現在、政府決定はされていないが、特別連邦プログラム「2025年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」が極東発展省のウェブサイトで公開されている^{vi}。

本稿では、先ずはじめに「発展戦略」をはじめとする上記文書に依拠して、また政権の発言も用いながら、ロシアにおける極東地域開発の意義を確認する。その後、先述の文書体系における主要なコンセプトを概観する。その際、「発展戦略」の具体化である「国家プログラム」の政府決定を巡る経緯を振り返り、高い要求と現実、中央と地方の思惑の違いがどこにあるのかを見ておく。最後に、2014年に新たに極東地域の発展の新たな方策として導入されることとなった「社会経済超過発展地区（территория опережающего социально-экономического развития = ТОСЭР）」を設置することを定めた「特区法」^{vii}が決定されているのでその内容を概観する。

なお、本稿の一部には著者がこれまでに「ロシア極東（アジア動向年報所収）」に執筆したものを使用している。

1. ロシアにおける極東地域開発の意義と課題

「発展した極東地域」の存在は現在のロシアにとってきわめて重要な意義を持っていると考えられている。先ず、ロシアの地政学的状況を確認しておこう。ロシアの国章は双頭の鷲であり、それは西と東を向いているといわれている。ロシアは広大なユーラシア国家であり西はヨーロッパと、東は東アジアと国境を接している。西方ではヨーロッパとの強力な経済関係がある一方、軍事的には北大西洋条約機構（NATO）に直面しており、NATOの東方拡大と軍事施設の展開などの問題が欧米との関係を難しくしている。さらにロシアは現在、ウクライナ問題に関連して欧米諸国からの強い経済制裁を受けていることや、ヨーロッパ経済の長引く停滞、原油価格の下落などのためにロシア経済にもかげりが見られている。一方、ロシアの東方では経済成長が低下しているとはいえ依然として相対的に高い成長を続ける東アジア諸国があり、特に長大な国境を接

する中国とは「戦略的パートナーシップ」の関係に基づいて経済関係が発展し、国家関係も安定している。したがって、ロシアが東方諸国との関係を強化するとともに、潜在的な成長余力が有るとみなされている極東地域の経済力を高めることによって、成長し続けるアジア太平洋諸国との経済関係を高め、そのことによってロシア全体の経済発展を牽引し、アジア地域におけるロシアの立場を強化することによって国際政治的、経済的に強いロシアを具現したいと願うのは自然であろう。そのためにも「発展した極東地域」の存在はロシアにとってきわめて重要である。

しかし、東アジアへの窓口となる極東地域の現状は、極東地域が挑戦すべき課題と比べるならば極めて厳しい状況にあるといわざるを得ない。経済的な側面では、極東地域は国土の 45.5% を占め、石油、天然ガス、石炭、ダイヤモンドや非鉄金属、木材、水産資源など豊富な天然資源を有しながら、十分に利用されていない。国内総生産に占める極東地域の比率は 6%、全国加工生産に占める極東の地域比率は 3%、一人当たりの労働生産性は他国に比べてきわめて低く、地域総生産単位あたりの一次エネルギー資源の消費量は全国平均の 1.8～2.5 倍ときわめて高いという、経済的にみて相対的に遅れた地域であるとともに、非効率な経済状況にある。また、社会的な側面では、人口は総人口の 7.8% (1107 万 2900 人)に過ぎず、国土に占める領域比との不均衡はきわめて大きい。極東地域では、これまでにロシアの規模で見て最大規模の住民流出が起き、この結果として都市部への人口集中と人口の高齢化を招いた。さらに、交通網の未発達や、ロシア統一電力網との連結が不十分であるため孤立的な電力状況にある。^{viii}

極東地域の人口は 1990～2013 年の間に、1990 年人口の 20%にも及ぶおよそ 270 万人もの減少を記録したが^{ix}、それは主として 1990 年代のはじめから続いている国内他地域への人口流出によるものであった（極東連邦管区では、1991 年に比べておよそ 3 割の減少）。極東地域の人口減少は、「戦略的パートナーシップ」の関係にあるとはいえ、強大な経済力と軍事力を身につけ、長大な国境線の向こう側では極東地域と比べて天文学的な人口規模を有する中国との関係において、国家安全保障上の観点からきわめて深刻な状況であると考えられている。また、極東地域の多くでは若者を魅了するような雇用の場がなく、極東地域の気候条件は厳しく、住民生活に直接影響する社会的インフラはロシア中央部に比べて脆弱であることも人口流出の一因となっている。さらに、ソ連時代には地域住民への社会・経済的インセンティブによる経済移民によって極東地域の人口が保たれてきたという側面があるが、ソ連解体後になされた経済的インセンティブの廃止も人口流出に拍車をかけた大きな要因のひとつであった。

極東地域からの人口流出に関して、エリツイン政権を引き継いだ第 1 期目のプーチン大統領は、ソ連解体直後に故国に帰国する人々がいることや、一大事業であったバム鉄道建設に従事する人々の帰郷による人口の減少は正常であるとしながらも、ソ連解体から 10 年近く過ぎた 2000 年時点でも人口流出が続いていることに触れ、アジア太平洋地域で起きている変化に対応しなけ

れば「この地のロシア人は数十年後には主として日本語、中国語、朝鮮語を話しているだろう」と強い危機感を表明した^x。また、第1期プーチン政権時から10年後の大統領職にあったメドベージェフ大統領も、流出による人口の減少が続いていることは軍事的・地政学的な観点から「最も危険な傾向である」と危機感を表明している^{xi}。

一方、経済的側面から見た極東地域の発展の遅れは、ロシア他地域との経済・インフラ関係の孤立化、未発達な域内交通網、低人口密度の分散居住、農業条件の特殊性、極北・北部地区への物資輸送のための高コストと巨額の補助金、ロシア他地域との高輸送費、苛烈な自然・気候条件、エネルギーシステムとエネルギー地区の孤立性、エネルギー源構成の浪費性と不効率性などがその要因として挙げられている。特に、エネルギー関連インフラと輸送インフラの未成達は、極東地域における様々な活動を実施する上での主要な障害であり、生産物の競争力が低い原因であると認識されている。また、天然資源の加工度が低いという資源性向を特徴とするような極東地域経済の多様化度と革新性の低さも発展阻害要因のもうひとつの重要な要因とされている。^{xii}このような極東地域の地政学的脅威と経済の遅れを克服するために、「発展戦略」が策定された。

2. 「2025年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展戦略」

「発展戦略」は、それまでの極東発展政策が主として特別プログラムにしたがって進められてきたものを、国の長期的な社会経済発展のコンセプト^{xiii}に基づいて極東地域を対象として今後の発展政策の基本方向を示すものとして、極東地域（全ての連邦主体^{xiv}）の「社会」と「経済」の全面的かつ総合的な分析を行い、各連邦主体と各産業が抱える課題を克服するための総合計画化文書として作成された。

「発展戦略」は次のように構成されている。1. 序文（「極東地域」の社会・経済発展、具体的優位、挑戦と脅威、戦略の目的と課題、発展のシナリオ、戦略実現のメカニズムと方法）、2. 国家的重要性のある輸送、エネルギー、情報・テレコミュニケーション、社会インフラの現状と将来的発展（上記各項目に関する発展と極東地域住民の誘致・定着に関する国家政策の諸方策が記されている）、3. 極東地域各連邦主体の社会・経済発展（各地方ごとの発展が記されている）、4. 極東地域の基盤的経済分野（エネルギー、輸送、有用鉱物の掘削と加工、林業、漁業、農業、冶金業、化学工業、機械工業、建設業、観光業、水利事業）の現状と将来発展、環境保全と環境安全保障の確保、5. 中国東北地方、モンゴルとの国境協力およびその他東北アジア諸国との経済協力（輸送、情報・テレコミュニケーション、エネルギー資源、ハイテクノロジー、掘削業、林業、農業・漁業、観光業、社会的発展、投資、環境）。

以下では、国家戦略における主要なコンセプトを概観するという本稿の趣旨から「発展戦略」の全ての内容を検討するのは避け、その核をなす序文の内容を見ていく。

先に確認したように、極東地域からの急激な人口の流出による人口減少は、ロシアの政権が「極東地域の発展」を重視する要因のひとつであった。「発展戦略」決定時のメドベージェフ大統領は、極東地域からの住民流出による人口減少が続いていることは「最も危険な傾向」であると述べているが、その様な危機感から「発展戦略」では、1) 発展した経済と人々の快適な居住環境を創出して住民定着化を図るという地政学的課題の実現、2) ロシア平均レベルの社会・経済発展度の達成、という二つの目的が掲げられた。この目的を達成するために、全国平均と比べて同等もしくはそれを上回るような発展テンポを確保し、さらに以下に掲げる社会・経済発展の5つの課題を解決する必要があるとされた。

1) 各連邦主体の将来的な経済特化発展のための条件を創る（部門発展の国家戦略、連邦主体とその下位自治体の社会・経済発展戦略、大企業の戦略プログラム等々における天然資源、工業・要員・科学の潜在力に基づくものとする）。

2) 安定した人口配置システムを形成する（快適な居住環境のある超過経済成長地域ゾーンに基づくものとする）。

3) 極東地域と国内他地域との経済・社会統合のための障害を縮小し、極東地域経済の特化に従った製品、商品およびサービスの競争力強化をはかる（価格、料金、関税、税、財政政策の特別条件を定める法規を策定することによるものとする）。

4) 経済的課題の解決に必要な規模の人口と労働資源を形成し、人的資本の質の向上をはかる。

5) 原住少数民族の伝統的生活様式の保護と支援をおこなう。

極東地域に与えられた以上のような課題は、「発展戦略」の上位文書として先に政府決定されていた「2020年までの連邦長期社会・経済発展のコンセプト」（脚注xiii参照）の主要な概念である「慣性的発展からイノベーションによる発展への転換」を伴う地域発展シナリオに従いつつ、さらに極東地域経済の具体的優位^{xv}、天然資源とトランジット能力の完全な利用、競争力のある製品の安定的な輸出と輸送インフラの現代化によって解決される、とされた。

「発展戦略」は、上述した目的と課題の解決に向けて、以下のような発展シナリオを示している。

- 1) 住民定着化という地政学的課題を実現するために必要な住民の快適な生活条件を創り出すために、教育、保健、社会保護、文化、体育、スポーツ、住宅部門を含む社会インフラを現代化する。
- 2) インフラの未発達による経済発展の限界を克服し、加速的発展のための条件を創出するために、インフラ部門の現代化と加速的経済発展のための条件を創出する。
- 3) 大規模な技術刷新と製品の現代化を行う。
- 4) 高度の原料加工と、東部地域の地理的状況および天然資源の優位性を最大限に利用することを確実にするための新経済セクターを発展させる。
- 5) 所有者の権利の保護、市場競争力の強化、投資・企業リスクと行政的障害の低減、国家サービスの質の向上、官・民パートナーシップの発展などを決定する経済制度を速やかに発展させる。
- 6) 極東地域のハイテク生産部門（宇宙領域、飛行機・ヘリコプター製造、造船、エネルギー）におけるイノベーションプロジェクトに対応でき、軍民の「二重テクノロジー」によって国内商品市場の隙間を埋めることができるような革新的方向性を有する企業を発展させる。
- 7) 新しい製品を産み出すローカルなイノベーション型生産センターとテクノパーク、「アイデア—技術—商品—サービス」の連鎖に基づくテクノロジー調査とマーケティング調査を行う教育・研究センターを設置し、その活動を発展させる。

以上のような発展シナリオが達成された場合、極東地域の 2011～2025 年地域総生産の成長テンポは、ロシア全体の地域総生産成長率を年 0.5%上回り、最低生活費を下回る住民の比率は 24.5%～9.6%に低下する、と期待されている。

ところで、このような「発展戦略」はどのように実現されるのであろうか。「発展戦略」では、成功の鍵は、重要な投資プロジェクト、特に「超過経済成長地区（территория опережающего экономического роста）」における投資プロジェクトの実現に対する官・民のパートナーシップに基づいた国・ビジネス・社会という3者の総合的かつ体系的で同期的な相互協力にあるとされている。そのため、先ず最初の段階では、社会問題の解決とインフラ限界の除去作業に対して国家が大きな役割を果たすこととされている。また、政府の部門発展戦略、連邦主体と自治体の社会・経済発展戦略、あらゆるレベルの地域計画化の文書、大企業の戦略プログラムなどのような戦略的計画化文書の体系を整える必要があるとされた。

さらに「発展戦略」の目的である経済と社会の加速的発展と労働力住民の定着・流入を実現するためには、極東地域のための総合的国家支援政策、特に価格、料金、関税、税（特に、個別税の地域部分の増加による）および金融・財政政策の特別条件を保証する法規を定めることなどの特別な優遇・刺激策を実施することが重要であるとされている。また、「発展戦略」実現の最も重要な方策として、連邦特別プログラム「2013年までの極東地域の経済と社会の発展」が実施されるほか、大規模な個別の投資プロジェクトの実現には、ロシア投資基金、ロシアベンチャー企業と連邦特別プログラムの資金が使用され、クレジットに関して優遇クレジット、利子補給の制度が適用される。

「発展戦略」で記された極東地域に対する特別条件の優遇措置（価格、料金、関税、税財政政策等）の適用、投資・企業リスクや行政的障害の低減、革新的生産センターやテクノパークなどの設置などの課題と、重要な投資プロジェクトに対する官・民パートナーシップの重視などは、後に、投資環境改善のための特別税制の導入や、後述する人事の刷新による新たな極東地域発展のコンセプトにも反映している。

ところで、「発展戦略」を承認した政府決定は、以下の2つの事項を指示した。1) 地域発展省は経済発展省、財務省および関係するその他の連邦執行権力機関、連邦主体の行政府とともに3ヶ月内(2010年3月末、筆者注)に「発展戦略」実現のための「措置計画」草案を政府に提出すること、2) 地域発展省は経済発展省、財務省および関係するその他の連邦執行権力機関、連邦主体の行政府とともに特別プログラム「2013年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」を2018年まで延長するよう変更する法文書の草案を3ヶ月内に政府に提出すること。しかし、措置計画は期限内に提出されることはなく、遅れて2011年3月に措置計画を公布する政府決定が出された^{xvi}。当該文書において「発展戦略」実現のための措置として69項目が示された。そのうち本稿に関連する重要な項目としては、地域発展省、経済発展省および財務省の共同提案で2011年第2四半期を提出期限とする特別プログラム「2018年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展」をその一部とする「国家プログラム」を作成することが指令された。しかし、「国家プログラム」は、地域発展政策に権限を持つ経済発展省や財務省との協議がうまくいかないことや、地域発展省の取り組みの弱さなどから期限内には作成されなかった。「国家プログラム」はプーチン大統領の度重なる強い指示によって2013年3月に政府によって決定されたが、大統領は政府が決定した「国家プログラム」を非現実的だとして、文書を決定した政府を厳しく批判した。以下で「国家プログラム」の決定過程を巡る経緯を振り返り、「国家プログラム」の内容を概観する。

3. 国家プログラム「極東とバイカル地域の社会・経済発展」

1) 旧国家プログラム

プーチン首相（当時）は、2012 年 4 月に行った議会報告 ^{xvii}の中で「極東地域と東シベリアの発展速度は、その他のロシア地域を 10～15 年にわたって上回る必要がある」と述べ、この地域の経済が他の地域に追いつくことではなく、追い越していくこと(追い越しモデル)が必要であると強調した。その後、同年 5 月 7 日に大統領に返り咲いた第 3 期目のプーチン大統領は、4 月の議会報告で強調した「追い越しモデル」に基づく極東地域の社会経済発展の加速化に関する「国家プログラム」を同年 7 月 1 日までに提出するよう政府に命じていた。しかし、大統領の指示は、担当部門である地域発展省によって期限どおりに遂行されなかったため、その責任を問われて地域発展相は同年 10 月に解任された。「国家プログラム」はさらに 11 月になっても作成されなかったため、大統領は「国家プログラム」がいまだに作成されていないと強く批判し、遅くとも 2013 年第 1 四半期までに「国家プログラム」を採択しなければならないと、再度厳しく指示を出した。大統領は恒例の年末議会演説 ^{xviii}でも、「21 世紀におけるロシアの発展のベクトルは東部地域に向かっており、シベリアと極東地域には巨大な潜在力がある」と述べ、「国家プログラム」を期限内に採択するよう、改めて強く求めた。

「国家プログラム」案の作成は、地域発展省から極東発展省に移管され ^{xix}、2013 年 1 月はじめには作成された。極東発展省によれば、「国家プログラム」案は予算規模と達成成果目標によって 4 つの案が作成された ^{xx}。第 1 案はプーチン大統領が指示する「追い越しモデル」にのっとり、最大成果を獲得できる。総予算 16 兆ルーブル、国家財政から 5.7 兆ルーブルの支出を予定し、成果としては 2011 年と 2025 年の比較で、地域総生産を 2.6 倍、ロシア経済に占める地域経済の比率を 10.4%、人口を 1240 万人に増加するという野心的な目標を示した。第 2 案は第 1 案よりは成果が低下するが「追い越しモデル」にのっとっている。総予算 11 兆ルーブル、国家財政から 3.8 兆ルーブルの支出を予定し、2011 年と 2025 年の比較で地域総生産を 2.2 倍、ロシア経済に占める地域総生産の比率を 8.8%、人口を 1190 万人に増加する。第 3 案はロシア全体と同じ発展速度である。総予算 4.3 兆ルーブル、国家財政支出は 2.2 兆ルーブルを予定している。第 4 案は現在実施している特別プログラムが達成されるだけである。総予算 1 兆ルーブル、国家財政支出は 5860 億ルーブルである。

極東発展省は、政府公式審議の前に極東地域で第 1 案の審議を行った ^{xxi}。イシャエフ極東発展相は、「国家プログラムのイデオロギーは、極東地域の加速度的発展のための条件を作り出すことであり、そのためには追いつきモデルではなく、追い越しモデルが必要であり」、国家プログラム案は 2012 年の春にプーチン首相（当時）が述べた「ロシアの他地域を上回る速度での経済発展

モデル」に従って作成されていると強調した。第 1 案は、閣議の審議に正式の案として提出される前に、シュヴァロフ第 1 副首相の下でも検討されたが、第 1 副首相は作成された「国家プログラム」案があまりにも非現実的であるとして、作成しなすように指示した。またメドベージェフ首相も「国家プログラムから空想的な金額を排除し、財政の制限にしたがってプログラムを作成する」よう指示した。このような事態を受け、極東開発省は政府に提出する「国家プログラム」案として、第 2 案を提出した^{xxii}。極東開発相は、草案の審議が行われた閣僚会議^{xxiii}で、「国家プログラム」の実現は極東地域の加速的発展の条件を形成するだけでなく、全体としてのロシア経済の発展のための強力な基盤を産み出すだろうと強調して、「国家プログラム」の採択を訴えた。閣僚会議では、先に作り直しを指示した第 1 副首相やその他主要な関係大臣は賛意を示したが、財務相は強く反対した。財務相はその理由として、「国家プログラム」案に予定されている資金の規模、その配分、税の優遇政策、国家によるプログラム実現の保証、シベリア鉄道やバイカル＝アムール鉄道（バム鉄道）の建設・改修などに問題があると述べた。

会議の結語としてメドベージェフ首相は、「国家プログラム」案にある程度の欠陥があることや財務省の主張にも一定の理解を示しつつ、「大統領や政府が提起した課題を実施しないわけには行かない」と述べて、大統領指示を忠実に実行する重要性を強調した。また、いつまでも議論をしておいては何もできないとも述べて、「国家プログラム」案に関する議論を終わらせ、この閣僚会議でプログラムを承認すること、4 月初めに自らの主宰で予定している会議（以下、国家委員会）^{xxiv}までに資金源とその規模に関する必要な合意を終わらせ、プログラムを最終的に決定すること、同会議後直ちに全ての決定を採択することを提案して、閣僚会議の合意とした。その際、首相は「国家プログラム」の資金問題について、極東地域への資金受け入れの魅力的な方策としてキプロスやイギリス領バージン諸島、バハマにあるオフショアのような何らかの地区をサハリンやクリル諸島に設置することを検討するよう閣僚に提起した。結局、「国家プログラム」は、政府決定として 3 月 29 日に首相署名された^{xxv}。

メドベージェフ首相は、「国家委員会」の席上、いくつかの点で議論が残されたまま巨額の資金を必要とする国家プログラムを採択したことに触れ、資金源として「国富基金」の収益金の使用や、投資プロジェクトの借入金として「年金基金」の使用についても言及した。また、サハリンやクリル諸島などの名を上げ、オフショアの設置についても再度言及した。その後、首相は「国家委員会」の決定としていくつかの政府指示を行った^{xxvi}。その中には、当時実施中であった特別プログラム「2013 年までの極東とザバイカル地方の社会経済発展」を 2018 年まで延長する修正プログラムを同年 7 月 1 日までに作成することが含まれた。その際、延長プログラムの資金源として「国富基金」の管理収益を使用することを検討すること、予算額は 2013～2017 年までの期間、毎年少なくとも 1000 億ルーブルの規模とすることとした。

「国家プログラム」は資金問題という大きな課題を抱えながら政府によって採択されが、プーチン大統領は、極東開発省が提出した「国家プログラム」には資金的な裏づけがないにもかかわらず政府が採択したことに対して、「なぜ採択したのか、つじつまあわせをすべきではない」と、閣僚たちに対し形式主義的に対応するなど厳しく批判した^{xxvii}。さらに、閣僚たちが「この国家プログラムは概略的なプログラムであると言い訳をするならば、これはプログラムではなく、希望を羅列した文書にすぎない」とも叱責した。政府に対する大統領の厳しい批判に関連して、メドベージェフ首相の解任のうわさがマスコミに出るようになった。

「国家プログラム」を巡る対立は、プーチン政権が極東地域発展を重視し、その成果に高い目標を要求する一方で、「財政の制約」という現実を直視しなければならない政権の立場と、大統領の高い要求に便乗して極東地域各連邦主体の要求を総花的にまとめようとする極東地域の「現地主義」、さらには大統領の指示を忠実に遂行せざるを得ない政府の立場の違いから発している。後で見ると、「国家プログラム」には、大統領の要求を反映して「発展戦略」で掲げられた全ての課題を達成することが最重要課題であるとみなされ、財源問題は二次的問題とみなされた。また、「国家プログラム」を策定したイシャエフ極東開発相は長年にわたりハバロフスク地方知事として働き、その後、大統領全権代表と極東開発相を兼任して極東地域の利益を強く主張してきた地元出身の有力政治家であった。イシャエフ氏主導で作成された「国家プログラム」には極東地域連邦主体の様々な要求がプログラムの中に総花的に含まれている。

「国家プログラム（以下、旧版）」の概要を資料1と資料1-1に記した。資料1に見られるように旧版では、極東地域における社会と経済の領域における全面的かつ総合的な計画を実施することが予定されている。旧版の具体的な実施内容は、財源を明記した2つの特別プログラムと12の下部プログラムで構成されている。先に見たように、プーチン大統領は財源根拠のない「国家プログラム」の政府決定を批判したが、「国家プログラム」に記された予算措置のある財源の実効性は特別プログラム「2018年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」に対しては24%、12全ての下部プログラムに対しては1%、「国家プログラム」総額に対してはわずかに2%に過ぎなかった。

2) 新国家プログラム

プーチン大統領は、「国家プログラム」に対して賛意を示さないまま、極東地域方面を襲った大洪水の被害の視察と収拾のために訪れたウラジオストックで、「国家プログラム」の作成を主導してきたイシャエフ極東開発相（大統領全権代表兼務）を解任した^{xxviii}。この解任は、通常の人事であるとされたが、「国家プログラム」の不備に対する政権の不満の表れであることは疑い得ない。大統領は、同日、後任の大統領全権代表には大統領補佐官であった側近のトルトネフ氏を副首相

兼任で任命し、その後、極東発展省相には中央の実業家でもあるガルシュク氏が任命された^{xxix}。この人事は、イシャエフ氏の下で大統領管轄（大統領全権代表）と首相管轄（極東発展相）の任務が統一され、地元出身者が極東開発の中心的任務を担ってきた極東発展体制を中央管轄に変質させたいとする、プーチン大統領の強い欲求の表れであった。イシャエフ極東発展相が大統領全権代表兼務とはいえ、政府内では極東地域のみを担当する1閣僚に過ぎなかったのに対し、トルトネフ氏は副首相として首相を除くすべての閣僚に対して指示を出せる立場にあることは、政府内における極東発展問題に対する問題解決に強い作用を与える。

「国家プログラム」に対する大統領の厳しい批判と、極東発展問題に関わる責任者の交代という新たな状況の出現によって、「国家プログラム」の作り直しという問題が発生した。しかし、「国家プログラム」とは結局のところ、具体的な下部プログラムの総合である以上、「発展戦略」に記された諸課題のどの部分に焦点を当てるのか、ということによって内容が定まる。そこで、新しく責任者となったトルトネフ副首相（極東連邦管区全権代表兼務）は、ガルシュク極東発展相に対し、1) 活発な事業活動を保証するような競争力のある投資環境の創造、2) 中小ビジネスの発展、3) インフラ限界の解消、4) 輸出支援を中核とする新たな経済発展モデルの作成に着手するよう指示した^{xxx}。副首相は、会議後のブリーフィングでの質問に答えて、現在実施されている「特別プログラム」は、極東の加速的発展という要請には応えていないと明言し、大統領と首相に対して「新しい発展プログラムとその資金源を探す必要があると報告するつもりだ」と述べた。

ガルシュク極東発展相は、短期間で極東開発戦略の新たなコンセプトを作成し、トルトネフ副首相に報告した^{xxxi}。極東発展相によれば、極東地域には1) 輸入代替、2) ロシア中央部への製品の移出、3) アジア太平洋諸国への輸出、という発展のための3つのシナリオが考えられる。しかし、前2者について極東市場の規模は小さく、ロシア中央部への距離はアジア太平洋諸国に比べて距離的に遠いという欠点があり、結局第3のシナリオであるアジア太平洋諸国との統合を伴う輸出志向がもっとも有利である、とされた。その際、極東地域の発展にとって重要な点が3つあり、第1は内外からの投資とビジネス環境の良好な条件を創設すること。そのためには超過発展ゾーン（特別経済ゾーン（OЭЗ）、工業パーク）の設置が必要である。第2はすでに決定されているインフラ・プロジェクトを毎年少なくとも1000億ルーブル規模で実現すること。第3は適切な管理システムの構築の必要性、投資家の誘致・協力のための特別部局の設置、超過発展ゾーンや投資施設の設定を行い、それを適切に管理する「極東発展コーポレーション」が必要であるとされた。また、「極東発展基金」の基金額を1000億ルーブルに増資することも必要であるとされた。

ガルシュクコンセプトの目玉は、民間資本を活用する超過発展ゾーンの創設にあるといえる。もちろん、民間資本の活用という問題は、ガルシュク極東発展相独自のアイデアではなく、「発展

戦略」でもその重要なシナリオの一つであると言及されており、また、イシャエフ時代からもたびたび提起されてきた問題であり、また旧「国家プロジェクト」自体が巨額の民間資本の利用を前提にしていた。そのため、国内外の民間資本を誘致するため投資環境を改善することが重要な課題として検討されてきた。これに関してはすでに、新規プロジェクト（Green Field）への投資に対して優遇税を適用できる税法典の修正法が発効している xxxii。この修正法では、優遇税が適用される範囲は極東地域全域を含むいくつかの地方に限定している。

メドベージェフ首相は 2013 年 10 月に開催した「極東の社会・経済発展の問題に関する政府委員会（以下、政府委員会）」 xxxiii で、「極東の発展を根本的に変えようと長年にわたって行われてきすべてのやり方、すべてのモデルは完全に成功したとは言えず、我々が考えていたような結果をもたらさず、経済的な効果を与えなかった」と述べ、「政府委員会」は輸出潜在力の発展、アジア太平洋諸国への輸出、これら市場向けの新しい製品開発が極東発展のモデルのひとつであるような極東発展の全般的なアプローチ、戦略モデルを検討すべきであるとして、新しい「国家プログラム」の作成の必要性に言及した。この席上、ガルシユク極東発展相は、先にトルトネフ副首相に提案した輸出指向の超過発展ゾーンの設置を含む新たな極東発展のコンセプトを正式に政府に提案した。超過発展ゾーンの設置については、最初、試験区で実施し、その後、その成果を極東地域全域にネットワーク化する、とした。「政府委員会」はガルシユク極東発展相の提案を受け、「国家プログラム」の修正や管理システムの変更、権限の委譲などに関する 23 項目の会議決定を行った。その中には、極東発展相が提案したコンセプトに基づく新しい極東地域の社会経済発展モデルと制度についての極東発展省の提案を承認することが含まれた xxxiv。

プーチン大統領は、首相時代から関わってきた「発展戦略」とその下位文書である「国家プログラム」の作成を指示する一方、2013 年末 xxxv に行った連邦議会への教書演説では民間資本を積極的に活用する極東地域発展の新たな方策を具体的に提起した。大統領は、「国の資源も、民間の資源も戦略的目的の進展と達成に向けて進まねばならない」と述べ、そのような重要な目的として「シベリアと極東の発展」を挙げた。また、「この目的は 21 世紀全体を通じたロシアの国家的優先課題」であり、「解決しなければならない課題は前例のないほどに大規模であり、したがってわれわれのやり方は独創的でなければならない」と強調した。その上で、「極東と東シベリア地域に、主として輸出を志向する非原料資源組織に特別条件を供与するための経済超過発展地区 xxxvi 網を設立」し、「当該地区の企業には利益税の 5 年間の猶予を含むいくつかの税の猶予や税率の優遇などを適用することを検討すべきである」と言明した。さらに、この問題にメドベージェフ首相が直接に責任をもって課題に取り組むよう指示し、議会演説で示した課題実現のための政府の任務一覧を発表した xxxvii。具体的には、首相と各連邦主体の首長が責任者となって 1) 社会経済超過発展地区（ТОСЭР、脚注 36 参照）設置のための基準と地区リストを作成する（2014 年 7

月 1 日までに)、2) TOCƏPにおける企業活動の特別条件(5 年間の利益税、有用鉱物採取税(石油・ガスを除く)、土地税、資産税の免除と新規企業用保険料率の低減)の設定、建築許可、電力接続および関税手続きの簡素化を定める法案の作成(2014 年 11 月 1 日までに)、3) TOCƏPにおける必要なインフラ設置の保証(2014 年 11 月 1 日までに)を指令した。この指令に基づき、首相は次のような政府各部門の任務分担一覧を行った xxxviii。1)については極東発展省、地域発展省、経済発展相が連邦主体の首長 xxxixとともに基準の決定と地区リストの作成を行う(2014 年 6 月 5 日までに)、2)については権限政府機関が、政府への提案を 2014 年 8 月 4 日までに、大統領への報告案を 2014 年 10 月 13 日までに作成すること、3)については極東発展省、地域発展省、経済発展省、建設省、エネルギー省、運輸省、財務省が連邦主体の長官とともに必要なインフラの創設を補償すること(2014 年 10 月 6 日までに)と期限を定めた。

「極東地域の発展」に関する教書演説は一見したところ、「発展戦略」に連なるこれまでの極東発展の方策とは異なり、唐突になされたように見える。しかし、「発展戦略」の具体化である「国家プログラム」―「特別プログラム」が発展戦略の一部でしかないことは、国家財政支出と、期待される民間資本の割合を見ても歴然としている。教書演説におけるプーチン大統領の「超過経済発展地区」の設置という具体的な提起は、極東発展省の新たなコンセプトを支持し、それを実行せよという大統領の指令であった。

新たな「国家プログラム」xは、2014 年 4 月 15 日付の政府決定によって公布された。新「国家プログラム」の概要を資料 2 に記した。新旧「国家プログラム」の最大の違いは予算規模に示されている。新版では旧版の全ての下部プログラムが削除されている。また、2014~2020 年に政府財政から支出されるべき金額は、旧版(2014~2025 年)の約 10 分の 1 にまで縮小されている。これは、新旧両版の目的は同じであるにもかかわらず、旧「国家プログラム」が社会と経済の領域における全面的な総合計画を実施することを計画しているのに対し、新「国家プログラム」では主として「特別プログラム」によるインフラ整備に重点が置かれていることによる。

4. 連邦特別プログラム

ロシアの地域発展政策は、ロシア全体を対象地として保健や住宅、公営サービス事業等々の様々な社会的プログラムや道路や鉄道、空港、港湾などといった社会的インフラ整備、エネルギー産業や農林水産業等々の各経済分野ごとのプログラムなどの中で各地域に配分される予算によって実施される施策とともに、特定地域を対象として連邦特別プログラムと冠されたプログラムによっても実施されている。極東地域を対象とした連邦特別プログラムは、ソ連邦解体後の混乱する状況の中で疲弊する極東・ザバイカル地域の社会経済状況を改善する目的で 1996 年 4 月に連邦

特別プログラム「1996～2005 年の極東とザバイカルの社会経済発展」として始められた^{xli}。その後、このプログラムは成果が未達のままたびたび期間が延長され、第3期プーチン政権が発足した2012年には連邦特別プログラム「2013年までの極東とバイカル地域の経済・社会発展」^{xlii}が実施されていた。その後、このプログラムを2014～2017年の期間で実施する連邦特別プログラム「2018年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」が2013年に政府決定された。また、草案段階ではあるが、2025年までの期間を対象とする特別プログラム「2025年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展」案が極東発展省のウェブサイトに掲載されている(脚注vi参照)。

当初、特別プログラムは、極東発展政策の基本的文書であるとみなされてきたが、「発展戦略」の決定によって、「国家プログラム」を構成するプログラムとして位置づけをされている。

「2025年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展」は、2018年までの特別プログラムが旧来の方針のまま「財政の制約」にしたがって、具体的な措置が、道路、鉄道、港湾などに限定されているのに対し、先に述べた新しい発展戦略のコンセプトに基づいて作成されている。「2025年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展」はそれ自体、ひとつの大きな検討対象であるため本稿ではその分析を割愛し、本文書の概要に記された項目を記しておく。なお、先行する特別プログラムとの比較を資料3に簡潔にまとめた。

目的：輸出潜在力の実現による極東とバイカル地域の加速的社会・経済発展

課題：

- 1) 社会・経済超過発展地区(ТОСЭР)のネットワークの形成とそこにおける輸出指向生産の創出。
- 2) 官・民パートナーシップ原則に基づく投資プロジェクトの実現。
- 3) 要員確保のための人的資本の発展。
- 4) 貨物・乗客輸送の必要数の確保のための輸送インフラの発展

実施期間と段階：

第1段階(2015～2017年) プログラムの管理と実現の基本的仕組みの形成を含む、プログラム措置の完全な実現のための条件創出に関する作業の実行。ТОСЭР 創設に関するパイロットプロジェクトの実現のための有望な地区の選択と ТОСЭР 創設のいくつかのシナリオの承認。優先的投資プロジェクト実現。輸送インフラの発展。

第2段階(2018～2025年) 第1段階の成果の普及。

予算と資金源：総額 3 兆 5669 億 4763 万 P（連邦予算 5365 億 9465 万 P、連邦主体予算 902 億 7076 万 P、予算外資金 2 兆 9400 億 8222 万 P）

5. 2014 年における新たな展開

TOCƏPの創設を柱とする新たな開発コンセプトの構想は、2014 年から具体化し始めた。2 月はじめにはTOCƏPの設置を確実にするための新たな機関として、1) 株式会社「極東」（超過的発展地区の創設と管理に参加する）、2) 独立非営利組織「極東の投資受入・輸出庁」（連邦管区の投資と対外経済推進に関する活動を行う）、3) 独立非営利組織「人的資本発展庁」（投資家に必要な要員を確保する）、4) 株式会社「極東とバイカル地域の発展基金」（インフラと発展地区居住者のプロジェクトへの融資に参加する）を創設することが決定された^{xliii}。

また、TOCƏPと当該地区における国家支援、活動実施方法の法的根拠を定める法律「極東における社会・経済超過発展地区」が 2014 年 12 月 29 日付け大統領署名によって公布された^{xliv}（2015 年 3 月 30 日発効）。同法はTOCƏPの設置と停止、地区管理、レジデント（企業等）の法的地位等々を具体的に定めているが、本稿ではその内容については割愛する。

おわりに

第 3 期プーチン政権における「極東地域の発展」は、現在のところ財源がかなり縮小され、国が主としてインフラ整備に国家財政を支出する「国家プログラム（特別プログラム）」と、民間企業の生産活動がメインとなる TOCƏP の設置とその活用による官・民資本の協力によって進められることとなった。

原油価格の低落とあいまって、ウクライナ問題によるロシアを取り巻く国際環境の悪化は、国家財政収入の縮小と経済の悪化を引き起こしている。このことは、極東地域発展の主要な柱である「国家プログラム（特別プログラム）」の実現が、国家財政からの支出によって支えられている以上、否定的な影響を与えないわけには行かない。実際、これまでの全ての「特別プログラム」が未達成だった最大の原因は、プログラムに記された政府支出の不履行であった。また、「国家プログラム」の再決定という出来事は、「財政の制約」によるものであった。財源問題は、特別プログラム「2025 年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展」でも「国家財政の不履行がプログラムの実現のリスク」のひとつとして明記されている。したがって、プログラムの財源問題は、今後も厳しいと考えられる。また、西欧諸国のロシアに対する経済制裁は、ロシア極東地域への

投資行動にも否定的な影響を与える。「超過発展地区」には日本、韓国、中国などの東アジア諸国が関心を示しているとされているが、西欧諸国のロシアに対する視線が厳しい中、日本や韓国が巨額の投資を行い得るかは難しい問題であろう。しかし、「発展戦略」が官-民パートナーシップを基本としている以上、この問題は極東発展政策の遂行に否定的な影響を与える可能性がある。

i ロシアでは、すべての連邦主体（脚注 xiv 参照）が 9 連邦管区にグループ化され、地域政策が実施されている。本稿の対象となる領域は極東連邦管区とシベリア連邦管区の一部地方であり、現在、この地域を対象とし「極東とバイカル地域の社会経済発展」プロジェクトが進行している。ここで「極東」とは極東連邦管区（サハ共和国、プリモールスク（沿海）地方、ハバロフスク地方、カムチャツカ地方、アムール州、サハリン州、マガダン州、ユダヤ自治州、チュコト自治管区）を指し、「バイカル地域」とはブリヤート共和国、ザバイカル地方、イルクーツク州を指す。

ii 国家協議会常任委員会（2012 年 11 月 29 日）

iii 「Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года」（2009 年 12 月 28 日付政府決定（распоряжением）No. 2094-р）。

iv 「Государственная программа Российской Федерации

«Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского

Региона»（2013 年 3 月 29 日付政府決定（распоряжение）N 466-р）および（2014 年 4 月 15 日付政府決定（постановление）No.308）

v 「Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»」（2013 年 12 月 14 日政府決定（постановление）No.1128）

vi 「Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»」（<http://minvostokrazvitia.ru/>）

vii 連邦法 No.473-фз「О территориях опережающего социально-экономического развития」（2014 年 12 月 31 日大統領署名）

viii 国土と人口の地方比率は「発展戦略（序文）」による。なお「国家プログラム」（2013 年 3 月 29 日付け）ではさらに人口が減少し、総人口の 7.5%（1076 万 1000 人）となっている。国内総生産に占める極東地域の地域総生産比率は連邦特別プログラム「2018 年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」による。

ix 連邦特別プログラム「2018 年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」

x 「極東とザバイカル地方の発展の展望についての会議」（2000 年 7 月 21 日、アムール州ブラゴベシチェンスク市）。

xi 「極東の社会経済発展とアジア太平洋地域諸国との協力に関する会議」（2010 年 7 月 2 日、ハバロフスク市）。

xii 「発展戦略（序文）」

xiii 極東地域を対象とする「発展戦略」に先立ち、連邦政府の全国的な地域政策の方向性を定

めた文書が2005年に「Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации（ロシア連邦の地域の社会・経済発展戦略のコンセプト）」、2008年に「Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года（2020年までのロシア連邦の長期社会・経済発展のコンセプト）（2008年11月17日付政府決定（распоряжением）No.1662-p）」として決定されている。

^{xiv} 連邦主体とは、ロシア憲法に定められた連邦を構成する行政地区であり、「共和国」「自治州」「自治管区」「地方」「州」の名称が付されている。前3者は民族的属性を持ち、後2社は非民族（地域的）属性を持っている。ロシアの連邦制度については、筆者は「プーチン大統領はロシアの連邦制を解体するのか？」（アジア研ワールドトレンド第64号（2001年1号））で分析している。

^{xv} 短い東-西輸送回廊を有するというアジア太平洋地域における経済・地理的位置、有用鉱物、水産物資源、水力、木材、レクリエーションなどの天然資源の巨大な備蓄、社会・経済的協力を可能にする長大な海浜と国境、発達した基盤港湾インフラおよび魅力的な観光資産の存在、巨大な世界観光市場への近さなどが挙げられている（「発展戦略（序文）」）。

^{xvi} 「План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года（2025年までの極東とバイカル地域の社会・経済発展戦略の実現に関する措置計画）」（2011年3月31日付政府決定（распоряжением）No.553-p）

^{xvii} 2011年の政府活動に関する議会報告（2012年4月11日）

^{xviii} 2012年12月12日

^{xix} 極東発展省は、2012年5月21日付け大統領令によって新設された。初代の極東発展相にはイシャエフ氏が極東連邦管区大統領全権代表と兼務で任命された。2013年3月21日の閣僚会議におけるイシャエフ極東発展省の発言によれば2012年11月29日に移管された。

^{xx} (<http://primamedia.ru/news/dv/12.03/2013/262610/minvostokrazvitiya-poprosilo-u-pravite lstva-rf-3-8-trln-rublej-na-razvitie-dfo.html>)。5つのプランが検討されたとの情報 (<http://www.regnum.ru/news/fd-fareast/polit/1635154.html>)もあるが、本稿ではプランの内容が分かる方を紹介した。

^{xxi} 「極東とザバイカル地方の地域間経済相互協力協会（経済問題調整協議会）」（2013年1月16日）

^{xxii} 2013年3月11日に提出された。

^{xxiii} 2013年3月21日

^{xxiv} 「極東、ブリヤート共和国、ザバイカル地方とイルクーツク州の社会経済発展に関する国家委員会」サハ共和国（2013年4月2日、サハ共和国ヤクーツク市）

^{xxv} 政府決定された「国家プログラム」の成果と、イシャエフ極東発展相が閣僚会議で報告した「国家プログラム」の成果に若干の違いが見られる。極東発展相によれば、国家プログラムの諸施策によって期待される成果は、経済面では地域総生産2.2倍、国内総生産に占める地域経済の比率8.8%、加工生産の比率は8.3%（8.4%）にまで増加し、社会面では期待寿命が6歳増加し、人口は1190万人（1240万人）に増加する。さらに賃金はロシア平均に比べて25%（33ポイント）

ト) 上回る。() は政府決定の「国家プログラム」による。

^{xxvi} 2013 年 4 月 16 日

^{xxvii} 2013 年 5 月 7 日

^{xxviii} 2013 年 8 月 31 日

^{xxix} 2013 年 9 月 11 日

^{xxx} 「大洪水の被害解消に関する政府委員会」(9 月 17 日、ハバロフスク地方ハバロフスク市)。

^{xxxi} 「大洪水の被害解消に関する政府委員会」(10 月 15 日、アムール州ブラゴベシチェンスク市)

^{xxxii} 2013 年 9 月 30 日大統領署名を経て 2014 年 1 月 1 日発効。

^{xxxiii} 10 月 24 日、コムソモールリスク・ナ・アムーレ市

^{xxxiv} 2013 年 10 月 24 日付決議 No.1。その他の決議内容の主なものとして、他省庁が持っている機能と権限の一部を極東発展省へ移譲するための機能・権限確定の提案を提出すること、連邦執行権力組織が極東発展省と共同で種々の国家プログラムと特別プログラムの修正と提案を行うこと(2014 年 2013 年 12 月 15 日まで)、極東発展省は国家プログラム「極東とバイカル地域の社会経済発展」と、それに対応する連邦特別プログラムの修正を行い、提出すること(2014 年 4 月)などが含まれている。

^{xxxv} 2013 年 12 月 12 日

^{xxxvi} 教書では新しい概念として「территория опережающего экономического развития (通称 ТОЭР)」が用いられたが、2014 年 12 月 31 日に大統領署名によって公布された連邦法 No.473-фз 「О территориях опережающего социально-экономического развития」では「территория опережающего социально-экономического развития」と「社会」という用語が追加されている。「территория опережающего социально-экономического развития」は、連邦政府の決定に従って、投資の誘致、加速的社会経済発展の確保、住民の生命活動確立のための快適な条件の創出を目的として、企業家とその他の活動に対する特別の法制度が実行される、行政的、領域的に閉鎖されたものを含む、連邦主体の領域の一部である、と定義されている。類似のものとして特別経済ゾーン(ОЭЗ)が設置されているが、違いのひとつは、この地区が経済だけでなく社会領域でも他の地区に比べて相対的に高い発展を行う「成長点」と考えられていることにある、と思われる。したがって本稿では「社会経済超過発展地区」という用語を使用している。

^{xxxvii} 「Перечень поручений по реализации Послания Федеральному Собранию (連邦議会への教書実現に関する委任リスト)」(2013 年 12 月 27 日付け)

^{xxxviii} Об обеспечении выполнения поручений Президента России по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (12 декабря 2013 года) (2013 年 12 月 12 日の連邦議会への教書実現に関する委任遂行の保証について)(2014 年 1 月 9 日付け)

^{xxxix} 連邦主体が「共和国」の場合には大統領という呼称が用いられるが、連邦主体の首長全体を指して「知事」という用語が使用されることがある。

^{xl} 「Государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона"」(2014 年 4 月 15 日付政府決定(постановление) № 308)

^{xli} このプログラムについては「極東ザバイカル長期発展プログラム—アジア太平洋地域におけるロシア極東経済」(社団法人ロシア東欧貿易会 1997 年 3 月)が作成の経緯などを紹介し、あわせてプログラム全文を翻訳している。

xlⁱⁱ 当該プログラムではシベリア連邦管区のイルクーツク州が対象地方として追加され、名称の一部がザバイカル地方からバイカル地域に変更された。

xlⁱⁱⁱ 「社会・経済超過発展地区創設と管理の基本原則に関する会議」（2014年2月5日）。

xl^{iv} 連邦法 N 473-ФЗ「О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации(ロシア連邦の社会-経済超過発展地区について)」(2014年12月29日付)

資料1 旧「国家プログラム」(2013年3月29日承認版)の概要

名称	国家プログラム「極東地域の社会・経済発展」
執行責任者	極東発展省
共同執行者	地域発展省
参加者	天然資源・環境省、工業・貿易省、エネルギー産業省、運輸省、農業省、教育・科学省、労働・社会保護省、文化省、保健省、体育省、市民防衛・非常事態・自然災害復興省、移民局、反独占局、気象・環境モニター局、公共料金局、水資源庁、道路庁、鉄道輸送庁、海運・河川輸送庁、航空輸送庁、国境整備庁、林業庁、地下資源庁、漁業庁、観光庁
下部プログラム (予算配分は資料1-1)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地域の経済効率の向上 2. 地域の鉱物・資源複合体の発展 3. 木材複合体の発展 4. 漁業複合体の発展 5. 農業複合体の発展 6. 輸送インフラの発展 7. エネルギーインフラの発展 8. 住民の快適居住のための条件創出 9. 環境安保と環境保護の保証 10. 国家プログラム実現のための科学的、要員の保証 11. 観光の発展 12. 国家プログラム実現の保証
特別プログラム (予算配分は資料1-1)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 連邦特別プログラム「2018年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」(2014～2018年) 予算総額 5846 億 1800 万 p、現行支出義務 1415 億 1718 万 8500p、追加資金 4431 億 81 万 1500p 2. 連邦特別プログラム「2007－2015 年のクリル諸島(サハリン州)の社会・経済発展」(2007～2015 年) 連邦予算 32 億 6850 万 5000p (2014～2015 年)
目的	<ol style="list-style-type: none"> 1. 極東の加速的発展、その構造において高付加価値のあるハイテク生産が優勢である多角的な経済構造の競争力ある地域への転化のための条件形成。極東の加速的発展のための条件を形成しつつ、ロシア経済の発展のための追加的可能性を生み出すこと。 2. 極東地域における社会・人口状況の根源的な改善、極東地域からの人口流出減少のための条件創出および平均的なヨーロッパレベルの生活を保証して熟練専門家が優勢となるような移住の増加。

課題	<p>目的 1 達成のため</p> <p>1-1 全国年平均地域総生産の成長テンポを 1.5% 上回ること。</p> <p>1-2 極東地域における均衡ある投資の実施（特に官・民パートナーシップの強化に基づく）。</p> <p>1-3 地域経済構造の不均衡を克服する（加工生産の超過的發展に基づく）。</p> <p>1-4 地域経済の競争力を強化する（エネルギー、輸送、無線通信料金水準の最適化、技術革新定着化への支援、制度の質の向上に基づく）。</p> <p>1-5 地域のインフラ複合体を超過的に発展させる（特に、新輸送路、エネルギー能力とネットワークの建設による）。</p> <p>1-6 地域における良好な投資環境の形成、ロシアヨーロッパ部と対等なビジネス活動の可能性と住民生活の創出（特に、財政、税、関税、料金の優遇を利用する）。</p> <p>1-7 地域の輸送手段の速度と規模をロシアの他地域と比べて著しく改善する。トランジット能力を完全に働かせる。</p> <p>1-8 アジア太平洋諸国との貿易・経済取引額を著しく増加させる。</p> <p>目的 2 の達成のため</p> <p>2-1 全国平均水準を上回る労働所得の増加。</p> <p>2-2 住民生活のレベルと質を高める（特に、地域平均賃金水準を全国平均より少なくとも 30% 上回らせる）。</p> <p>2-3 住宅建設、文化・日常サービスおよび住宅・公営サービスを急速に増加させる。</p> <p>2-4 地域住民と国内他地域住民との人的連絡を強化する（特に、行き来の財政支援に基づく）。</p> <p>2-5 原住少数民族の伝統的生活様式と安定した発展を支援する。</p> <p>2-6 環境安保と環境保護を確保する。</p>
予算措置	<p>・2014～2025 年の連邦予算の財政支出総額＝3 兆 8169 億 1220 万 9500 ルーブル・現行支出義務-2444 億 1327 万 8900 ルーブル、追加額 3 兆 5724 億 9893 万ルーブル</p> <p>・ 1-1 年別：</p> <p>・2014 年＝3081 億 3816 万 4800 ルーブル・現行支出義務-169 億 5628 万 7800 ルーブル、追加額 2911 億 8187 万 7000 ルーブル</p> <p>・ 2015 年＝2933 億 3219 万 6500 ルーブル、現行支出義務-8 億 6778 万 2800 ルーブル、2924 億 6441 万 3700 ルーブル</p> <p>・2016 年＝4140 億 1228 万 5900 ルーブル、現行支出義務-386 億 1846 万 3400 ルーブル、3753 億 9382 万 2500 ルーブル</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・2017年＝4452億 3417万 6100ルーブル、現行支出義務-417億 6658万 9900ルーブル、4034億 6758万 6200ルーブル ・2018年＝4559億 4295万 4400ルーブル、現行支出義務-465億 7656万 9500ルーブル、4093億 6638万 4800ルーブル ・2019年＝3321億 3904万 7500ルーブル、現行支出義務-487億 6499万 2000ルーブル、2833億 7405万 5500ルーブル ・2020年＝3006億 3912万 2000ルーブル、現行支出義務-508億 6259万 3500ルーブル、2497億 7652万 8500ルーブル ・2021～2025年＝1兆 2674億 7426万 2300ルーブル、現行支出義務-0ルーブル、
期待成果	<p>（数値で示された期待成果）</p> <p>地域総生産：全国平均に比べて2020年まで1.5～2ポイント、2021～2025年まで1～1.1ポイント超過。</p> <p>固定資本投資：全国平均に比べて2020年まで1.5～2ポイント、2021～2025年まで1～1.1ポイント超過。</p> <p>平均賃金：全国平均に比べて2011年の12ポイントから2025年の33ポイントに引き上げ。</p> <p>人口増加：2025年までに1240万人に増加。</p> <p>財政投資効果乗数：6～7。</p> <p>投資額：2025年までに3.8倍増。</p> <p>労働生産性：2.1倍増。</p> <p>地域総生産のエネルギー消費量：2025年までに30%減少。</p> <p>工業生産：2.6倍増。</p> <p>地域経済に占める加工生産の比率：2025年までに8.4%に引き上げ。</p> <p>輸出：2025年までに3.4倍増。</p> <p>新規住宅建設：2025年まで1500万平方メートル/年増</p> <p>国家連結予算に占める地域の比率：4.5%に引き上げ。</p> <p>期待平均寿命（男女）：72.5歳に引き上げ。</p> <p>（非数値期待成果）</p> <p>地域間不均衡の解消、全般的生活の質の改善、生産・社会インフラの発展、アジア太平洋諸国との経済関係の潜在力の実現、掘削・加工産業における伝統的商品生産の拡大と新ハイテク製品創出のための前提の形成、地域の孤立化の克服、社会インフラ（教育、保健、住宅セクターなど）の現代化</p>

注：「国家プログラム」の中で「極東とバイカル地域の～」という場合、煩雑さを避けるため「極東地域の」と記した。また、「極東」と単独で用いられている場合には「極東」と記した。

資料 1-1 旧「国家プログラム」のプログラム別、年別予算構成（単位：ルーブル P）

プログラム別予算配分

	総予算額	連邦予算			連邦主体予算	予算外資金
		総額	予算措置有	予算措置なし		
「国家プログラム」	10 兆 4667 億 4361 万 p	3 兆 8169 億 1220 万 9500p	2444 億 1327 万 8900p	3 兆 5724 億 9893 万 600p		
1.連邦特別プログラム「2018 年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展」	5846 億 1800 万 p	5846 億 1800 万 p	1415 億 1718 万 8500p	4431 億 81 万 1500p		
2.連邦特別プログラム「2007－2015 年のクリル諸島（サハリン州）の社会・経済発展」	32 億 6850 万 5000p	32 億 6850 万 5000p				
下部プログラム	9 兆 8788 億 5710 万 9480P	3 兆 2290 億 位 2570 万 4340P	996 億 2758 万 5500P	3 兆 1293 億 9811 万 8840P	2197 億 3447 万 4860P	6 兆 5170 億 9693 万 220P
1. 地域の経済効	2 兆 6622 億 2337 万	1025 億 8436 万 p	0p	1025 億 8436 万 p	6 億 7714 万 p	2 兆 5589 億

率の向上	5000p					6187 万 5000p
２．地域の鉱物- 資源複合体の発展	2 兆 5541 億 8681 万 9600p	810 億 2131 万 9400p	0p	810 億 2131 万 9400p	31 億 8780 万 4000p	2 兆 4699 万 7769 万 6200p
３．木材複合体の 発展	1897 億 1206 万 200p	171 億 1443 万 7500p	0p	171 億 1443 万 7500p	8 億 1617 万 7400p	1717 億 8144 万 5300p
４．漁業複合体の 発展	790 億 5909 万 6700p	440 億 4138 万 9300p	0p	440 億 4138 万 9300p	30 億 3940 万 2700p	319 億 7830 万 4700p
５．農業複合体の 発展	1166 億 9855 万 9300p	280 億 5242 万 3200p	0p	280 億 5242 万 3200p	133 億 3693 万 2500p	753 億 920 万 3600p
６．輸送インフラ の発展	1 兆 6687 億 9865 万 4480p	1 兆 6200 万 8534 万 6750p	569 億 2758 万 5500p	1 兆 5631 億 5776 万 1250p	269 億 6463 万 8480p	217 億 4866 万 9260p*
７．エネルギーイ ンフラの発展	1 兆 3861 億 5793 万 4500p	4418 億 4551 万 5000p	427 億 p	3991 億 4551 万 5000p	140 億 8208 万 2000p	9302 億 3033 万 7500p
８．住民の快適居 住のための条件 創出	7618 億 3168 万 4210p	5555 億 3810 万 3030p	0p	5555 億 3810 万 3030p	948 億 629 万 4690p	1114 億 8728 万 6520p
９．環境安保と環 境保護の保証	2070 億 3931 万 420p	2375 億 221 万 6570p	0p	2375 億 221 万 6570p	528 億 4364 万 1730p	66 億 9345 万 2120p
10．国家プログ ラム実現のため の科学的、要員の 保証	696 億 8659 万 1870p	644 億 674 万 990p	0p	644 億 674 万 990p	20 億 8658 万 1660p	31 億 9326 万 9220p*

11. 観光の発展	1758 億 8415 万 1400p	292 億 5498 万 800p	0p	292 億 5498 万 800p	78 億 9377 万 9700p	1387 億 3539 万 800p*
12. 国家プログラムの実現の保証	75 億 7887 万 1800p	75 億 7887 万 1800p	0p	75 億 7887 万 1800p		

年別予算配分

	連邦予算		
	総額	予算措置有	予算措置なし
総額	3 兆 8169 億 1220 万 9500p	2444 億 1327 万 8900p	3 兆 5724 億 9893 万 600p
2014 年	3081 億 3816 万 4800P	169 億 5623 万 7800P	2911 億 8187 万 7000P
2015 年	2933 億 3219 万 6500P	8 億 6778 万 2800P	2924 億 6441 万 3700P
2016 年	4140 億 1228 万 5900P	386 億 1846 万 3400P	3753 億 9382 万 2500P
2017 年	4452 億 3417 万 6100P	417 億 6658 万 9900P	4034 億 6758 万 6200P
2018 年	4559 億 4295 万 4400P	465 億 7656 万 9500P	4093 億 6638 万 4800P
2019 年	3321 億 3904 万 7500P	487 億 6499 万 2000P	2833 億 7405 万 5500P

2020 年	3006 億 3912 万 2000P	508 億 6259 万 3500P	2497 億 7652 万 8500P
2021～2025 年	1 兆 2674 億 7426 万 2300P	0P	1 兆 2674 億 7426 万 2300P

資料2 新「国家プログラム」(2014年4月15日承認版)の概要

名称	極東地域の社会・経済発展
執行責任者	極東発展省
共同執行者	無
参加者	地域発展省、保健省、教育・科学省、エネルギー産業省、建設・住宅・公益事業省、道路庁、鉄道輸送庁、海運・河川輸送庁、航空輸送庁、通信庁、漁業庁、
下部プログラムと予算配分	<p>1. 国家プログラム「極東地域の社会・経済発展」実現の保証およびその他の均衡ある地域発展政策 (2014～2025 年)</p> <p>連邦予算 48 億 2367 万 7800p</p> <p>2. 連邦特別プログラム「2018 年までの極東地域の経済・社会発展」(2014～2017 年)</p> <p>総額 6969 億 3171 万 p、連邦予算 2128 億 7296 万 p、連邦主体予算 107 億 9570 万 p、予算外資金 4732 億 6305 万 p</p> <p>3. 連邦特別プログラム「2007－2015 年のクリル諸島(サハリン州)の社会経済発展」(2007～2015 年)</p> <p>総額 282 億 4136 万 9000p、連邦予算 214 億 8805 万 9000p(76.09%)、サハリン州予算 48 億 231 万 p (17%)、予算外資金 19 億 51000 万 p (6.91%)</p>
目的	<p>1. 極東地域の加速的発展</p> <p>2. 極東地域における社会・人口状況の改善</p>
課題	<p>1. 地方道の建設と再建による極東地域における輸送利便性の発展と生活質の向上</p> <p>2. 鉄道の通行能力の著しい増強と海港の発展による「極東」で生産された製品および極東地域を経由する製品の適時かつ、信頼できる移出の保証</p> <p>3. 地域・地方空港の再建による極東地域の人口の移動性向上のための基盤創出</p>
予算措置	<p>・2014～2020 年の連邦予算の財政支出総額＝3461 億 6503 万 2900 ルーブル</p> <p>・2014 年＝261 億 522 万 6600 ルーブル</p> <p>・2015 年＝732 億 5950 万 6400 ルーブル</p> <p>・2016 年＝774 億 2069 万 9900 ルーブル</p> <p>・2017 年＝376 億 7210 万ルーブル</p> <p>・2018 年＝419 億 6230 万ルーブル</p> <p>・2019 年＝439 億 3010 万ルーブル</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2020 年＝458 億 1510 万ルーブル
期待成果	<ul style="list-style-type: none"> ・ 超過的社会・経済発展に基づく地域間不均衡発展の解消 ・ 地域人口増加のための条件創出、全般的な生活質の向上 ・ 生産・社会インフラの発展 ・ アジア太平洋地域との経済関係のポテンシャルの実現 ・ 鉱業と加工産業における伝統的活動形態の発展と新しいハイテク生産の核創出のための前提の形成 ・ あらゆる資源形態（国、私的、外国）を利用した投資活動のレベルの引き上げ ・ 期間末までに投資額の 2.2 倍の増加 ・ 新規高生産雇用の創出、労働資源利用の効果の向上 ・ 輸送力発展による地域内の包摂化の克服 ・ 住民の人的資本の質、生活質の基準、社会保障の著しい向上を保証する教育、保健、住宅セクターを含む社会インフラの現代化 ・ 2025 年までに人口の 1075 万人までの増加

注：「国家プログラム」の中で「極東とバイカル地域の～」という場合、煩雑さを避けるため「極東地域の」と記した。また、「極東」と単独で用いられている場合には「極東」と記した。

資料3 連邦特別プログラムの概要

名称	2013 年までの極東とザバイカル地域の経済と社会の発展	2018 年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展	2025 年までの極東とバイカル地域の経済と社会の発展
国家発注者—調整者	極東発展省	極東発展省	極東発展省
プログラムの国家発注者	エネルギー省、教育科学省、保健省、体育省、文化省、地域発展省、通信庁、鉄道輸送庁、航空輸送庁、道路庁、海河輸送庁、水資源庁、建設・公営住宅庁	エネルギー省、航空輸送庁、道路庁、海河輸送庁、鉄道輸送庁	極東発展省、経済発展省、航空輸送庁、道路庁、海河輸送庁、鉄道輸送庁
プログラムの主要作成者	経済発展商業省、極東地域連邦主体の執行権力組織	極東発展省	極東発展省
目的と課題	<p>目的：</p> <p>極東とザバイカル地方の優先的経済部門発展のために必要なインフラと良好な投資環境の形成</p> <p>課題：</p> <p>1) 新規雇用の創出による住民の定着化</p> <p>2) 地域レベルでの経済発展</p> <p>3) 技術インフラと</p>	<p>目的：</p> <p>極東地域の加速的発展を保証し投資環境を改善するための輸送およびエネルギーインフラの発展</p> <p>課題：</p> <p>1) 極東地域の輸送利便性の発展と生活の質の向上（地域および地方的意義のある自動車道路の建設・改修による）。</p>	<p>目的：</p> <p>輸出潜在力の実現に向けられた極東地域の加速的社會-経済発展</p> <p>課題：</p> <p>1) 社会-経済超過発展地区（ТОСЭР）のネットワークの形成とそこにおける輸出志向生産の創出。</p> <p>2) 官-民パートナーシ</p>

	社会領域の発展と関連した諸プロジェクトの実現	<p>2) 地域生産商品および地域経由商品の迅速かつ信頼性のある輸送の保証（鉄道の通行能力の大規模増強と海港の発展による）。</p> <p>3) 地域住民の移動性向上のための基盤の創出（地域および地方的意義のある空港の改修による）。</p>	<p>ップ原則に基づく投資プロジェクトの実現。</p> <p>3) 要員確保のための人的資本の発展。</p> <p>4) 貨物・乗客輸送の必要数の確保のための輸送インフラの発展。</p>
指標と数値	<p>第1グループ（連邦主体の社会経済発展のダイナミクス）：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域総生産 ・発送された製品（労働、サービス）量 ・固定資本投資額 ・経済活動人口 ・失業水準 <p>第2グループ（各産業の発展）（各指標と数値は省略）</p> <p>第3グループ（プログラムの具体的措置の効果）：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新規雇用の増加 ・地域総生産の増加・財政予算収入の増加 	<p>1) 課題1に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路距離の増設距離（km） <p>2) 課題2に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・幹線鉄道の建設（km） ・バイカル・アムール鉄道幹線の退避駅（箇所） ・ボストーチヌイ港への新たな貨物流入量（百万トン/年） ・貨物取引量（10億トン・km/年） ・ロシア海港の生産能力の増強（百万トン/年） <p>3) 課題3に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・改修空港数（箇所） 	<p>1) 課題1に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・TOCЭPへの予算外投資額（10億p） ・稼動TOCЭP数（箇所） <p>2) 課題2に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・投資プロジェクトへの予算外投資額（10億p） ・生産が開始された投資プロジェクト数（件） <p>課題3に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新規雇用数（千件） ・流入移民者（千人） <p>3) 課題4に対する：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路距離の増加（km） ・幹線鉄道建設（km） ・貨物取引量（10億トン・km/年） ・ロシア海港の生産能力の増強（百万トン/年） ・改修空港数（箇所）

期間	1996～2013 年（予算対象期間は 2008～2013 年）	2014～2017 年	2015～2025 年 第 1 段階：2015～2017 年 第 2 段階：2018～2025 年
資金とその源泉	総額 9846 億 6599 万 p 連邦予算 4380 億 6990 万 p 連邦構成体予算 700 億 6021 万 p 自治体予算 40 億 6562 万 p 予算外資金 4727 億 7026 万 p	総額 6969 億 3171 万 p 連邦予算 2128 億 7296 万 連邦構成体予算 107 億 9570 万 p 予算外資金 4732 億 6305 万 p	総額 3 兆 5660 億 4763 万 p 連邦予算 5365 億 9465 万 p 連邦主体予算 902 億 7076 万 p 予算外資金 2 兆 9400 億 8222 万 p
成果	1) プログラム効果： ・新規雇用 8 万 6170 人 ・地域総生産 1.2 倍 ・経済活動人口 454 万 5880 人（2%増） ・失業率の低下 7.1%（0.5 ポイント）	1) プログラム効果： ・道路延長距離 681.2 km ・港湾の生産能力の増強 1565 万トン ・空港改修後稼働数 40 箇所 ・バイカル・アムール鉄・道幹線の退避駅 48 箇所 ・ボストーチヌイ港への新たな貨物流入量 5876 億トン・km/年	1) プログラム効果： ・道路延長距離 227.6 km ・港湾の生産能力の増強 28 万トン/年 ・空港改修稼働 13 箇所 ・鉄道幹線延長距離 340.2 km ・貨物取引量 1 兆 784 億トン・km/年に増 2) TOC3P と投資プロジェクト効果： ・商品生産額 4 兆 7645 億 5000 万 p ・新規雇用 42 万 6810 人 ・流入人口 85 万 3750 人